Exposé

INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Numéro 15 Octobre 1987

LE MAINTIEN DE LA PAIX ET LA GESTION DES CONFLITS INTERNATIONAUX

par Henry Wiseman

Les bouleversements, les conflits et les guerres, quelles qu'en soient les causes et les effets locaux, ont une incidence sur la plupart des autres régions du globe. Il est donc naturel que la "collectivité mondiale" cherche les moyens d'empêcher ces conflits, d'y mettre fin lorsqu'ils éclatent, ou, à tout le moins, de limiter et circonscrire la violence et les hostilités en attendant que soient entrepris des efforts diplomatiques pour trouver une issue pacifique aux différends. Les peuples d'Amérique centrale, de Sri Lanka, de l'Afrique australe et du Moyen-Orient souhaitent une aide extérieure pour faire cesser les hostilités. Le reste du monde, pour sa part, vit dans la crainte de voir l'un ou l'autre de ces conflits dégénérer en holocauste nucléaire.

Les appels à la "collectivité internationale" se transforment en appels à l'ONU, organisme qui a pour mission, selon sa charte, de "maintenir la paix et la sécurité internationales". Le bilan à cet égard est mitigé, les résultats obtenus par l'ONU étant de loin inférieurs à ceux escomptés lorsque l'Organisation a été fondée en 1945. Néanmoins, les opérations de maintien de la paix menées sous l'égide de l'ONU sont devenues pratique courante et elles ont favorisé l'amélioration des relations internationales.

Le Canada accorde depuis longtemps un soutien moral et matériel aux Nations-Unies. Quelque 77 000 militaires canadiens ont participé à des missions de maintien de la paix et d'observation organisées par l'ONU. Il est donc compréhensible que les Canadiens s'efforcent maintenant de continuer sur cette lancée et, parallèlement, d'améliorer la capacité des Nations-Unies de maintenir la paix. Chaque année, aux Nations-Unies, les diplomates chantent les louanges du maintien de la paix. Ils exhortent tous les États membres à utiliser plus fréquemment et plus judicieusement cet instrument international pour gérer les conflits et préserver la paix et la sécurité internationales.

QU'EST-CE QUE LE MAINTIEN DE LA PAIX?

En termes simples, **maintenir la paix c'est recourir à du personnel militaire pour surveiller et contrôler un cessez-le-feu entre belligérants.** En principe, on espère qu'une fois le cessez-le-feu instauré, le climat politique deviendra plus propice aux démarches diplomatiques et à un règlement éventuel du conflit, grâce aux bons offices du Secrétaire général ou d'une autre partie tierce.

La première opération de maintien de la paix a été conduite par les Nations-Unies en 1948 pendant le conflit qui opposait le nouvel État d'Israël au monde arabe, mais il ne s'agissait en fait que d'une mission d'observation. Il a fallu attendre la crise de Suez en 1956 pour assister au déroulement des premières opérations destinées à surveiller un cessez-le-feu entre belligérants. Le Royaume-Uni, la France et Israël avaient lancé une attaque combinée sur l'Égypte pour empêcher la nationalisation du Canal de Suez (artère vitale pour le transport du pétrole vers l'Ouest avant l'époque des superpétroliers) et pour mettre fin aux raids palestiniens en territoire israélien. Coïncidant avec l'invasion de la Hongrie par les Soviétiques, le conflit menaçait de s'étendre à d'autres nations.

Au Conseil de sécurité, les efforts déployés pour trouver une formule susceptible de résoudre la crise ont été caractérisés par des discussions passionnées et des accusations lancées de part et d'autre. Une intervention novatrice du Canada sous la gouverne de Lester Pearson a entraîné l'adoption d'une résolution de

l'Assemblée générale qui visait à établir "une Force d'urgence internationale en vue d'obtenir et de superviser la cessation des hostilités". Ainsi, le maintien de la paix est apparu comme un phénomène important dans le système international. Six mille hommes originaires de dix pays ont été dépêchés sur les lieux pour "obtenir et superviser" le cessez-le-feu et le retrait des troupes étrangères. La paix a régné sur le Sinaï pendant dix ans. Puis, en 1967, contrairement à l'esprit du règlement élaboré en 1956, l'Égypte a avancé ses forces militaires dans le Sinaï, vers Israël et a insisté pour que les Nations-Unies retirent la Force d'urgence. Le Secrétaire général a donné son accord et, la crise s'aggravant, la guerre a fini par éclater.

Pourtant, ce mécanisme novateur créé en 1956 a établi un précédent pour dix opérations du même genre qui ont été conduites au cours des vingt-deux années suivantes. Son évolution a débouché sur deux types d'opération. Et si les deux sont regroupées sous l'expression "maintien de la paix", celle-ci désigne généralement les opérations de grande envergure semblables à celle de 1956, par exemple les missions accomplies au Congo (devenu le Zaïre) en 1960, à Chypre en 1964, et au Moyen-Orient en 1973 et en 1978. Le second type tombe dans la catégorie des missions d'observation qui supposent le déploiement d'un petit nombre de soldats (600 au maximum) dont la mission se borne à relever et à signaler toute violation d'un cessez-le-feu. Les Nations-Unies ont dépêché des observateurs sur la frontière indo-pakistanaise après la guerre de 1948, et de nouveau au Moyen-Orient après la guerre israélo-arabe de 1948.

PRINCIPES ET PRATIQUE

L'expérience du maintien de la paix dure maintenant depuis plus de quarante ans. Par conséquent, des pratiques et des principes fondamentaux se sont dégagés, qui reposent dans une très large mesure sur l'expérience des Nations-Unies. Il est essentiel de comprendre ces principes pour bien saisir la nature intrinsèque du maintien de la paix, pour savoir dans quelles circonstances et selon quelles modalités on peut y recourir, pour percevoir quels objectifs un tel concept peut permettre d'atteindre et pour en connaître les limitations.

En premier lieu, une force de maintien de la paix est mise sur pied sous les auspices d'une organisation internationale agissant en qualité de tierce partie impartiale, pour s'interposer entre les belligérants et aider à les tenir à distance l'un de l'autre. Cette force doit être neutre. Elle ne peut prendre parti dans aucun différend, sinon l'opération assumerait un caractère partisan et serait inacceptable pour l'un ou l'autre des belligérants.

Deuxièmement, le maintien de la paix est une mesure volontaire, et c'est là un aspect très important. Une force de maintien de la paix n'a pas pour rôle de combattre pour imposer sa volonté aux parties à un conflit. Mieux, elle n'est autorisée à user de la force que pour se défendre, et il en est ainsi à cause de la nature même de la structure juridique et de l'évolution politique de l'ONU.

Le but ultime des Nations-Unies est de maintenir la paix et la sécurité internationales. Cette responsabilité a été expressément confiée au Conseil de sécurité, qui est habilité à "entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres toute action qu'il juge nécessaire" en fonction des circonstances. Toutefois, les antagonismes de la guerre froide et l'hostilité entre l'Est et l'Ouest ayant déteint sur les rouages politiques de l'organisme mondial dès sa fondation, le Conseil de sécurité n'a pas été capable d'exercer ses pouvoirs pour remplir cette obligation essentielle. En effet, toute intervention exige l'assentiment des cinq membres permanents, à savoir la Chine, les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne et l'Union soviétique, qui chacun ont un droit de veto au sein du Conseil. La réalité est simple : ils ne se sont jamais entendus sur la nécessité ni sur l'emploi de mesures coercitives dans aucune situation de crise. Certes, le Conseil a décidé en 1950 de recourir à la force pour repousser l'assaut nord-coréen contre la Corée du Sud, mais le cas est unique et s'explique par le seul fait que l'Union soviétique, absente du Conseil au moment de la décision, n'a pu opposer son veto quand il a fallu voter sur la résolution.

Par son évolution, le maintien de la paix est donc devenu un succédané à l'action coercitive. La Charte des Nations-Unies ne fait nulle part mention du maintien de la paix. Par conséquent, les contigents de maintien de la paix ne sont pas autorisés à user de la force, sauf pour se défendre en cas d'attaque directe. Ce principe, scrupuleusement respecté, signifie que les effectifs des forces de maintien de la paix sont sensiblement moins nombreux que ceux des belligérants entre lesquels est intervenu un cessez-le-feu que lesdites forces doivent observer, surveiller ou contrôler.

Voilà qui nous amène au quatrième principe, à savoir celui du consentement. Dans tous les cas, les parties à un différend ont donné leur consentement au stationnement de forces de l'ONU dans des zones désignées sur leur territoire. Les pays "hôtes" signent même avec l'ONU des accords établissant les conditions de déploiement des forces onusiennes sur leur territoire. Ces accords, outre qu'ils définissent les lieux géographiques où les forces de l'ONU peuvent se trouver, précisent également ce que ces dernières peuvent et ne peuvent pas faire à l'extérieur des zones désignées. À l'intérieur de celles-ci, la nature des opérations est déterminée par des résolutions adoptées

à l'ONU.

Le principe du consentement soulève la question fondamentale de savoir si un pays hôte a le droit d'exiger, pour des raisons d'ordre national, le retrait des forces de l'ONU avant l'expiration de leur mandat. C'est ce qu'a fait l'Égypte en 1967 lorsqu'elle a pénétré dans le Sinaï et avancé son armée vers Israël, en violation de l'accord de paix signé en 1956. Les forces de l'ONU se sont bel et bien retirées, mais une vive controverse s'est ensuivie. Peu après, la guerre a éclaté.

Puis, après la guerre israélo-égyptienne de 1973, un second contingent, à savoir la Force d'urgence des Nations-Unies II (FUNU II), a été constituée. Le mandat précise que la FUNU II continuera à faire son office à condition que le Conseil de sécurité prenne une décision en ce sens, mais cela n'a jamais été remis en question. La FUNU II a été retirée en 1981 lorsqu'il est devenu évident que l'Union soviétique opposerait son veto à toute résolution visant à renouveler le mandat. La FUNU II a donc été remplacée par la Force multinationale d'observation (MFO), contingent hybride ne relevant pas de l'ONU mais créé sous la direction des États-Unis avec l'assentiment de l'Égypte et d'Israël.

Le cinquième principe porte sur la composition. Quels États sont disposés à fournir des contingents à une force de l'ONU et peuvent effectivement le faire? Quels sont les avantages et les inconvénients éventuels sur les plans politique et financier? En outre, il faut composer avec le principe du consentement, selon lequel le pays hôte devrait avoir le droit d'accepter ou de rejeter la participation de tel ou tel contingent national. Ce principe est généralement respecté, mais il y a eu des exceptions; c'est ainsi qu'Israël s'est opposé à la présence de troupes polonaises au sein de la FUNU II dans le Sinaï et de la FINUL dans le Golan. Bien que l'ONU eût insisté pour que la Pologne participât à l'opération, Israël a interdit l'accès des territoires occupés aux Polonais, ce qui a compliqué le travail des troupes onusiennes. Pour des raisons analogues, aucun contingent communiste ne fait partie des troupes de l'UNFICYP à Chypre.

Le facteur déterminant demeure toutefois le principe général voulant que les forces de maintien de la paix soient composées d'unités provenant de puissances moyennes ou petites; sont donc exclus les membres permanents du Conseil de sécurité dont les intérêts peuvent être directement concernés par le conflit et qui pourraient essayer d'exercer une influence indue. En raison de circonstances atténuantes, ce principe a été contourné dans le cas des troupes britanniques à Chypre, du contingent français au Liban et du petit nombre de Soviétiques et d'Américains faisant partie de l'ONUST au Moyen-Orient.

Toutefois, ces questions relatives à la composition peuvent être en contradiction avec le sixième principe, à savoir que l'Est, l'Ouest et le tiers-monde doivent bénéficier d'une représentation géographique équitable dans toute force de maintien de la paix. Cela n'a pas toujours été possible, soit parce que les États communistes n'ont pas offert leurs services, soit parce qu'une ou plusieurs des parties en cause ont jugé leur participation inacceptable. Les dissonances entre la représentation géographique équitable et le principe du consentement doivent être résolues dans chaque cas.

Fait remarquable cependant, environ cinquante-quatre pays ont contribué aux opérations de maintien de la paix de l'ONU; un examen attentif révèle toutefois que ce nombre est en déclin. Les raisons sont multiples. D'abord, de nombreux États ne disposent pas d'un personnel suffisamment bien entraîné, surtout pour les missions dangereuses au Moyen-Orient. Vient ensuite la question des finances : les pays contribuants seront-ils adéquatement remboursés? Malheureusement, de nombreux États membres de l'ONU n'ont pas payé leur quote-part pour les opérations de maintien de la paix, ce qui a placé l'Organisation dans une position financière difficile. Tandis que certains petits pays qui fournissent des troupes sont motivés par la perspective du remboursement, d'autres, comme le Canada, sont rarement dédommagés en entier. Certes, on peut soutenir que le coût des opérations du maintien de la paix n'est qu'une bagatelle en comparaison des budgets de défense nationaux, mais c'est en fait à chaque gouvernement qu'il appartient de prendre une décision à cet égard.

Le septième principe concerne le commandement et le contrôle, question historiquement très contentieuse. Qui dirige les opérations? La réponse est complexe. Quinze États siègent au Conseil de sécurité, dont cinq sont des membres permanents. Ces derniers sont tous représentés au sein du Comité d'état-major, qui, en vertu de la Charte, est censé diriger les affaires militaires. Dans les faits, cette formule s'est avérée impraticable, et un autre mécanisme a ainsi émergé: le Secrétaire général désigne un commandant, dont la nomination est approuvée par les membres permanents du Conseil. Le Secrétaire général dirige l'application générale de la politique depuis son bureau à New York par l'entremise de son Secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales. Tous deux prêtent une oreille attentive aux opinions des membres du Conseil de sécurité et consultent ces derniers aux premiers stades d'une situation donnée.

La question du commandement et du contrôle a suscité de nombreux différends. En 1960, dans l'affaire du Congo, l'URSS a accusé le Secrétaire général de partisanerie lorsqu'il a refusé le droit d'atterrissage à des appareils soviétiques transportant des fournitures militaires destinées à l'une des factions politiques. La

question de l'impartialité se posera toujours dans les cas (et c'est presque inévitable) où l'Est et l'Ouest soutiendront des camps opposés dans le conflit surveillé par les forces de l'ONU. Dans le cas du Congo, l'URSS a refusé de débourser sa quote-part pour l'opération et elle a fait de même à l'égard de la FUNU I. Par conséquent, en 1964, l'ONU a failli être paralysée par les affrontements au sujet de cette question.

Il a fallu de nombreuses années pour résoudre la question du financement. Ce n'est qu'en 1973 qu'une formule de financement progressif a été adoptée pour la FUNU II, les États riches contribuant plus fortement que les États pauvres. La même formule a été retenue par la suite pour la FNUOD déployée dans le Golan et pour la FINUL au Liban. Malgré tout, la résolution de 1973 précisait que la formule initialement retenue l'avait été sans porter atteinte aux positions de principe défendues par les États membres, ce qui signifiait que ces derniers pouvaient toujours se raviser. Le financement demeure un problème. Toutefois, on peut envisager des éventualités où les grandes puissances, et notamment les superpuissances, auraient ensemble des intérêts communs si importants à défendre qu'ils veilleraient au bon financement de toute opération qui serait alors lancée.

Le coût total des opérations de maintien de la paix menées par l'ONU entre 1948 et 1985 atteint trois milliards de dollars. Le déficit accumulé dépasse les 200 millions de dollars. De nombreux États ont pris du retard dans leurs paiements, et d'autres refusent purement et simplement de verser leur part pour des opérations particulières. Rien ne permet de forcer un État à payer. On soutient fréquemment que c'est l'agresseur qui devrait assumer les coûts. Hormis le cas unique de la Corée, aucune résolution de l'ONU n'a jamais qualifié d'agresseur l'un ou l'autre antagoniste dans un conflit. D'une part, il est sinon impossible, du moins difficile de savoir quand et comment un acte d'agression a effectivement lieu. Parmi les critères servant à établir s'il y a eu acte d'agression, citons, entre autres, le type de provocation et l'imputabilité de l'attaque. D'un autre côté, on dresserait des obstacles politiques supplémentaires en qualifiant un pays d'agresseur, car alors il déciderait fort probablement de s'opposer à l'opération et de refuser toute collaboration.

MANDATS ET FONCTIONS

Quand l'ONU organise une opération de maintien de la paix, c'est d'abord et avant tout pour confier à des forces neutres s'interposant entre des belligérants le soin de superviser un cessez-le-feu. C'est ce qui s'est produit à quatre occasions au Moyen-Orient, à l'issue d'une guerre dans chaque cas, et aussi à Chypre par suite d'affrontements civils entre deux collectivités antagonistes. Le libellé des mandats ayant autorisé ces opérations est très vague, et il en a été de même dans tous les autres cas. Au plus fort d'une crise, il est peu probable que les quinze membres du Conseil de sécurité puissent s'entendre sur autre chose que des objectifs très généraux. Toute tentative pour les préciser engendrerait la discorde et risquerait de tout anéantir. Voici l'énoncé de quelques mandats types: pour la FUNU II, "exige que soit observé un cessez-le-feu complet et immédiat . . . [et] décide de mettre sur pied sans délai . . . une Force d'urgence des Nations-Unies qui se composera d'effectifs provenant d'États membres des Nations-Unies, à l'exception des membres permanents du Conseil de sécurité"; pour l'UNFICYP, "avec le consentement du gouvernement de Chypre . . . de tout mettre en oeuvre pour empêcher une reprise des combats et, au besoin, de contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre et de favoriser le retour à la normalité". Il appartient au Secrétaire général d'interpréter les mandats et de les mettre à exécution.

L'opération la plus importante, la plus difficile et la plus complexe s'est déroulée au Congo de 1960 à 1964. Un force de 20 000 hommes a été déployée à l'origine en vue de "fournir au gouvernement toute l'aide militaire voulue en attendant . . . que les forces de sécurité nationales soient en mesure, de l'opinion du gouvernement, de remplir pleinement leur rôle". Peu habitué au pouvoir, le gouvernement du nouvel État indépendant était faible et inefficace au moment où la Belgique, l'ancienne puissance coloniale, a renvoyé des troupes au Congo, supposément pour protéger ses ressortissants contre la violence qui éclatait alors. La crise du Congo résultait de nombreux facteurs : inefficacité du gouvernement; prétentions de groupes rivaux au pouvoir, l'URSS et les États-Unis soutenant des camps opposés; tentative de sécession du Katanga, province riche en minerai, avec l'aide de la Belgique. Bref, une recette garantissant le chaos le plus total! L'ONU a réussi de justesse à contenir la situation. La FINUL, au Liban depuis 1978, a connu des difficultés sensiblement analogues.

D'autres mandats, plus limités, supposaient le recours à des effectifs moins nombreux pour surveiller les cessez-le-feu et faire rapport sur eux et sur les incursions trans-frontalières. Une opération très spéciale s'est déroulée dans l'Irian occidental en 1962, lorsqu'une force de l'ONU a effectivement "administré" le territoire durant la passation des pouvoirs des Pays-Bas à l'Indonésie. Le mandat de la plus récente opération au Liban suppose le déploiement d'une force intérimaire "ayant pour mission de confirmer le retrait des forces israéliennes . . . de rétablir la paix et la sécurité internationales, et d'aider le gouvernement libanais à reconstituer son autorité dans la région".

Ce bref coup d'oeil sur treize opérations menées par l'ONU montre que les forces de maintien de la paix, dont la seule fonction consistait à l'origine à observer les cessez-le-feu et à faire rapport sur eux se sont peu à peu chargées de missions plus complexes et plus difficiles : superviser le retrait des troupes, empêcher la reprise des hostilités, faire régner l'ordre, interdire les infiltrations, favoriser le retour à des conditions normales et, dans certains cas, aider les populations locales en matière économique et leur fournir des services humanitaires.

Les responsabilités dévolues aux forces de l'ONU sont très nombreuses et varient d'un cas à l'autre. Surveiller un cessez-le-feu négocié entre États belligérants est une chose. En revanche, les circonstances sont tout autres lorsqu'il s'agit d'une guerre civile ou d'une guérilla : les lignes de combat sont floues, et les belligérants relèvent de partis non gouvernementaux, indépendants et autonomes, qui font la sourde oreille à l'ONU et refusent de se plier au droit international. Les comptes rendus quotidiens émanant du Liban indiquent bien à quel point il est difficile de composer avec des situations de ce genre et de restaurer la paix.

Après tout, l'établissement ou le rétablissement de la paix constitue l'objectif ultime des opérations de maintien de la paix. Mais une distinction s'impose entre le **maintien de la paix,** c'est-à-dire l'action de contenir les conflits, et la **réalisation de la paix** en soi, c'est-à-dire le règlement pacifique des conflits. Trop souvent, on assimile à tort l'échec d'un effort de paix à un échec des opérations de maintien de la paix. La confusion est d'ailleurs assez naturelle. Par exemple, une force de maintien de la paix de l'ONU se trouve à Chypre depuis 1964. Malgré des efforts multiples, les collectivités grecque et turque sont toujours à couteaux tirés. Rien ne laisse préluder à une issue pacifique. Pourtant, l'opération de maintien de la paix se poursuit et contribue véritablement au maintien du statu quo. En l'absence de cette force, l'on pourrait assister à une escalade de la violence et à l'éruption d'une guerre, avec les conséquences terribles que cela supposerait pour la région et le reste du monde. Au bout d'un certain temps, les antagonistes se rendent compte que la présence des troupes de l'ONU est à leur avantage. Un état de paix précaire est maintenu et les parties, en se gardant de conclure un accord définitif, ne sont obligées de rien céder.

Bien entendu, cet aspect soulève le problème de la durée. L'UNFICYP se trouve à Chypre depuis vingt-trois ans, et la FUNU I a existé pendant dix ans avant d'être expulsée. L'ONUST se trouve au Moyen-Orient depuis 1948. Ces opérations de maintien de la paix et d'autres encore ont été essentielles pour circonscrire des crises d'une ampleur telle qu'elles menaçaient de provoquer un affrontement direct entre les superpuissances. Mais une fois ce danger conjuré, les opérations se poursuivent sans que les conflits soient près d'être résolus. Il y a des exceptions : la présence de la FUNU II était absolument essentielle pour aider à établir les conditions qui ont débouché sur le traité de paix entre l'Égypte et Israël. Néanmoins, le problème de la durée reste posé. Il est toujours plus facile de mettre une opération de maintien de la paix en branle que d'y mettre fin, quelles que soient les complexités de la situation. Les dangers qui iraient de pair avec la recrudescence ou l'escalade éventuelle d'un conflit seraient bien trop grands pour qu'il en fût autrement.

LA NATURE DU CONFLIT

Il est donc très important de se pencher sur la nature du conflit afin de juger si une opération de maintien de la paix serait propre à contenir la situation et à favoriser un règlement. Qui sont les belligérants? Quels sont les enjeux en cause? Les origines du contentieux sont-elles récentes ou anciennes? Un compromis est-il possible, ou est-ce que l'un ou l'autre des belligérants demeure intraitable?

Au fil des ans, des opérations de maintien de la paix ont été menées dans le cadre de diverses crises et conjonctures où tout règlement paraissait impossible. Le Congo, Chypre et le Liban en sont des exemples. Dans de nombreux cas, des partis non gouvernementaux, aidés par des gouvernements étrangers dans des contextes s'assimilant à des guerres civiles, sont insensibles aux pressions internationales. Les dimensions politiques de la situation peuvent très bien s'étendre au-delà de la zone des hostilités. Et, comme c'est souvent le cas, les superpuissances appuient des camps opposés, et il est difficile de les amener à retirer ce soutien. Toutefois, il y a eu des occasions où les deux superpuissances ont reconnu en même temps que les risques liés à l'intensification du conflit effaçaient largement tout avantage qu'elles pouvaient obtenir en appuyant l'un ou l'autre camp. La guerre du Kippour en 1973 constitue un bon exemple à cet égard. Les États-Unis et l'URSS étaient en état d'alerte et menaçaient tous deux d'intervenir directement, tout en craignant cette éventualité. Ils ont tous deux fini par reculer.

Il est particulièrement important de signaler que les forces de maintien de la paix de l'ONU ne sont jamais intervenues dans un conflit auquel participait directement l'une des superpuissances, ni dans aucune région tombant dans leur zone élargie d'influence stratégique. Les interventions militaires de l'URSS en Europe orientale et celles des États-Unis au Vietnam ne se prêtaient pas à des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Aujourd'hui, il en va de même pour les conflits en Afghanistan et en Amérique centrale.

Historiquement, la plupart des opérations de maintien de la paix ont eu lieu dans le tiers-monde, à l'extérieur des zones où les superpuissances exercent directement leur domination.

LE MAINTIEN DE LA PAIX ASSURÉ PAR DES ORGANISMES RÉGIONAUX

Bien que les opérations de maintien de la paix se déroulent généralement sous l'égide de l'ONU, certains organismes régionaux, comme l'Organisation des États américains (OEA) et l'Organisation de l'unité africaine (OUA), y ont eu recours également. L'OEA a pour mission de garantir la paix et la sécurité dans les Amériques, ses membres s'étant engagés à protéger la sécurité collective et à trouver une issue pacifique à tout différend. L'OEA use principalement de moyens diplomatiques pour arbitrer les conflits ou négocier des règlements. Néanmoins, elle a employé des méthodes de maintien de la paix dans le cadre de missions d'observation de faible envergure, dans sept conflits relatifs à des questions de frontières et lors de deux crises d'origine intérieure, toujours en Amérique centrale ou dans le Bassin des Caraïbes.

Deux autres interventions de l'OEA se sont assimilées à des opérations de grande envergure de l'ONU. En mai 1961, le dictateur de la République dominicaine, le général Rafael Trujillo, a été assassiné. Le climat politique menaçait d'évoluer vers la gauche. Pour empêcher cette éventualité, les États-Unis ont dépêché sur place 1 500 marines. Par la suite, ils ont porté ce nombre à 21 500 soldats, censément pour éviter que la situation ne dégénère en guerre civile et pour protéger les ressortissants américains présents dans le pays. Après coup, on a demandé à l'OEA d'adopter une résolution pour sanctionner l'opération et réclamer la mise sur pied d'une force de paix inter-américaine qui serait chargée de superviser la situation. Cinq pays ont envoyé une force combinée supplémentaire de 2 000 hommes. Même si on qualifie cette mission d'opération de "maintien de la paix", de graves doutes subsistent quant à son but et à son impartialité.

Toutefois, au cours des dernières années, l'OEA a considérablement souffert de la domination trop affirmée des États-Unis et d'une perte de cohésion interne. Elle a été incapable d'intervenir dans la crise des Malouines en 1982 et en Grenade en 1983, et elle n'a pas tenté de trouver une solution à la crise sévissant actuellement en Amérique centrale, préférant laisser à certains États de la région, notamment le groupe de Contadora et d'autres encore, le soin de déployer des efforts en ce sens.

L'Organisation de l'unité africaine (OUA) a été fondée au début des années 1960, alors que la décolonisation était loin d'être achevée. Les principaux objectifs de l'Organisation étaient de favoriser ce processus et de mettre en place des mécanismes de coopération et d'unité entre les nouveaux États africains. L'accent était mis sur le règlement pacifique des différends par la négociation, la médiation, la conciliation ou l'arbitrage. Le recours éventuel à des forces militaires ou à des opérations de maintien de la paix n'a pas été prévu, ni même envisagé. En fait, les opérations de ce genre passaient pour suspectes à l'époque, car de nombreux pays africains jugeaient que la mission de l'ONU au Congo était une intervention néo-colonialiste.

Par conséquent, lorsque des conflits graves ont éclaté, l'OUA a été prise au dépourvu. Durant les premières années de son existence, elle a essayé à maintes reprises de lancer des opérations de maintien de la paix, mais sans succès. Pendant les années 1980, la guerre civile au Tchad, ancienne colonie française sans littoral, a dégénéré en chaos. Et l'intervention lybienne a compliqué davantage la situation. L'OUA était résolue à essayer une fois de plus. Mais avant qu'elle pût intervenir, le Nigéria a été invité par les États limitrophes et le Tchad à patrouiller une zone démilitarisée autour de la capitale, N'Djamena, et à faire respecter un cessez-le-feu. En mars 1979, le Nigéria avait envoyé un contingent de 800 hommes. Les combats se sont poursuivis, et les troupes nigériennes ont été accusées de partisanerie. On n'avait pas compris le principe de la neutralité, ni ses avantages. Chacune des factions luttant pour le pouvoir croyait que les nigériens auraient dû épouser sa cause.

Malgré cet échec, l'OUA a tenté à deux reprises de rétablir la paix au Tchad, soit en 1980, puis en 1981. Les mandats établis pour les deux opérations prévoyaient la mobilisation d'environ 5 000 observateurs militaires indépendants pour superviser les cessez-le-feu, garantir la liberté de mouvement dans tout le territoire tchadien, désarmer la population, rétablir l'ordre et aider à réorganiser et à intégrer les factions en guerre. Les efforts devaient avoir une telle envergure que l'OUA a demandé à l'ONU de lui accorder un soutien financier et logistique. Mais l'ONU ne pouvait donner suite à ces demandes par trop générales dans une situation dont la maîtrise risquait de lui échapper. Les efforts de l'OUA, fondés sur des espoirs irréalistes, se sont soldés par un échec total. Comme avant, chaque faction vit dans la force de l'OUA son propre sauveur et condamna cette dernière lorsqu'elle agit comme elle était censée le faire, c'est-à-dire en qualité de force neutre ayant pour mission de créer et de maintenir des conditions de paix comme préalable à un règlement négocié.

Les enseignements de l'expérience africaine sont très clairs. L'OUA ne possède pas l'infrastructure ni les ressources militaires, logistiques et financières voulues

pour organiser une grande opération de maintien de la paix. L'interposition d'une force militaire neutre et passive semble étrangère aux conceptions des belligérants. Ainsi, à moins que tous les détails soient clairement établis à l'avance et bien compris par toutes les parties en cause et qu'une force de maintien de la paix jouisse d'une crédibilité et d'une réserve de puissance évidente, il est peu probable que l'OUA organise d'autres missions de ce genre à l'avenir.

OPÉRATIONS INDÉPENDANTES DE MAINTIEN DE LA PAIX

À l'heure actuelle, les organisations régionales ne semblent avoir ni la volonté, ni la capacité de participer à des opérations de maintien de la paix. Sauf au Moyen-Orient, zone toujours dangereuse, l'ONU n'a pas mis sur pied d'opération de ce genre depuis 1965. La tendance, si le mot est bien choisi, s'infléchit en faveur des opérations indépendantes.

Deux missions d'observation, maintenant presque oubliées, ont été conduites au Vietnam. L'une a commencé en 1954, et l'autre en 1973, après qu'on eut instauré les cessez-le-feu et convenu des procédures devant aboutir à des règlements politiques. Dans le premier cas, la mission était "parrainée" par l'Union soviétique et le Royaume-Uni, et dans le second, par les quatre belligérants. Il y a eu chaque fois des milliers de violations. Les commissions d'observation étant composées d'un État occidental (le Canada dans chaque cas), d'un État communiste et d'un État neutre, il était très difficile de s'entendre sur toute question importante. Les comptes rendus de la Commission étaient versés en dossier, puis oubliés. Il est peu probable que l'expérience du Vietnam se reproduise.

Au Moyen-Orient, il y a eu trois opérations indépendantes de maintien de la paix : dans le Sinaï en 1975 et en 1979, puis à Beyrouth en 1982. En octobre 1975, Israël a convenu de retirer progressivement ses troupes du Sinaï et de rendre ce territoire à l'Égypte. L'ONU se trouvait sur place avec la FUNU II. Mais un poste d'écoute spécialement conçu s'imposait pour déceler toute infiltration éventuelle des forces égyptiennes par deux cols clés après le retrait des Israéliens. Les parties ont accepté une opération civile technique américaine, la mission du Sinaï, qui a fonctionné avec grand succès en collaboration avec les forces de l'ONU. Une fois la tâche menée à bien, la mission s'est retirée.

Quand les derniers éléments israéliens se furent retirés du Sinaï en 1979, une force de maintien de la paix demeurait essentielle pour surveiller la frontière. Mais l'URSS, qui dénonçait le traité de paix conclu entre Israël et l'Égypte, a menacé d'opposer son veto quand on a proposé d'employer la FUNU II pour cette tâche. Les parties ont donc convenu de créer une force indépendante dirigée par les États-Unis. Dix autres pays ont fourni des éléments à cette force de quelque 2 500 soldats connue sous le nom de Force multinationale d'observation (MFO); le Canada contribue depuis peu. Du fait que les anciens belligérants appuient pleinement cet arrangement, les fonctions rattachées à l'observation des frontières sont très précises. Et du fait que les États-Unis jouissent de la confiance des deux parties, le système a bien fonctionné et il restera vraisemblablement en place pendant de longues années encore.

Le cas suivant s'est présenté à Beyrouth en 1982. Sur les instances d'Israël, les États-Unis se sont opposés au redéploiement des forces de l'ONU qui auraient quitté le sud du Liban pour aller contrôler le retrait des forces palestiniennes à Beyrouth et pour faciliter le rétablissement de l'autorité du gouvernement libanais dans cette ville. Par conséquent, les parties ont conclu un accord de remplacement qui prévoyait le déploiement de la Force multinationale (MNF) comprenant 800 marines américains, 800 légionnaires français et 400 soldats italiens. La mission a été accomplie sans incident grave en l'espace de trois semaines, sous les yeux de la presse mondiale, puis la MNF a été retirée.

Mais presque aussitôt après, les combats ont repris entre les diverses factions, quand les forces israéliennes sont rentrées à Beyrouth et que les réfugiés palestiniens dans les camps de Shatila et de Sabra ont été massacrés par des Phalangistes libanais. La Force multinationale (MNF) a été rappelée pour mettre fin à tous les combats et pour rétablir l'ordre dans la région. Cette fois-ci, les Britanniques étaient également de la partie.

La tâche les dépassait. Ils croyaient accomplir une mission de maintien de la paix. Mais la Syrie (dont 30 000 soldats se trouvaient également au Liban, supposément pour préserver la paix) et plusieurs des factions percevaient la MNF, et notamment le contingent américain, comme un appui militaire favorable au gouvernement chrétien Gemayel auquel ils étaient opposés et comme un allié d'Israël. La neutralité, principe fondamental du maintien de la paix, perdait toute signification dans cette situation chaotique. Le principe du non-recours à la force a connu le même sort. Très vite, la MNF a essuyé de lourds bombardements d'artillerie et des attaques terroristes, et elle a été entraînée dans les hostilités. À la fin, la base du contingent américain a été bombardée, et 237 soldats ont perdu la vie.

On a dit de la MNF qu'elle a été une force de maintien de la paix. Mais était-ce véritablement le cas ? Peut-être s'agissait-il plutôt d'une tentative partisane pour sauvegarder la paix dans des conditions très instables. Quel que sera le verdict de l'histoire, la MNF a certainement passé outre à toutes les normes et aux

pratiques généralement associées au maintien de la paix. Nous avons abordé cet épisode ici pour montrer à quel point les conséquences peuvent être désastreuses lorsque le concept du maintien de la paix est mal interprété et mis en pratique.

Pourtant, il est une mission autonome de maintien de la paix qui a été couronnée de succès : celle qui a surveillé la passation des pouvoirs de la minorité blanche à la majorité noire en 1980 en Rhodésie, maintenant appelée Zimbabwe. La guérilla durait depuis plus de dix ans. Et même s'il ne faisait aucun doute que les Noirs finiraient par remporter la victoire, les combats incessants et la dévastation du pays avaient épuisé toutes les parties. À force d'exercer des pressions constantes, les États africains et les pays du Commonwealth ont persuadé la Grande-Bretagne, l'ancienne puissance coloniale, de prendre la tête du mouvement en faveur d'un règlement négocié. Ils ont réussi. Les parties ont conclu un cessez-le-feu, se sont entendues pour que les forces respectives restent cantonnées dans leur base, et ont accepté qu'une force du "Commonwealth" comptant 1 500 soldats vînt surveiller le processus. Bien qu'elle fût presque entièrement composées de Britanniques, cette force a adopté — et conservé la plupart du temps — une position neutre, en évitant scrupuleusement de recourir aux armes conformément aux principes classiques du maintien de la paix. Mieux, une élection s'est tenue pendant le cessez-le-feu sous la surveillance des Britanniques et de plusieurs centaines d'observateurs professionnels de diverses nationalités. Cette opération offre de nombreux enseignements qui pourraient s'appliquer à des situations semblables. Il faut toutefois — et c'est là un aspect fort important — noter que toutes les parties s'étaient préalablement entendues sur les modalités à suivre. Et bien qu'elles eussent fait des tractations pour tâcher d'obtenir des avantages électoraux, aucune des parties n'a été jusqu'à déstabiliser le processus ou à déclencher une reprise des hostilités.

CONCLUSIONS

En tout, cinquante-six États ont fourni des effectifs militaires aux opérations de maintien de la paix, y compris les missions d'observation. Du nombre, cinquante-quatre ont contribué aux opérations de l'ONU. Voilà un bilan à la fois probant et louable!

Le Canada compte parmi les intervenants les plus importants et les plus fidèles, car il a participé à toutes les opérations de l'ONU et à plusieurs missions autonomes, moyennant des dépenses considérables. Au fil des années, la plupart des effectifs militaires terrestres canadiens auront servi dans le cadre d'une opération de maintien de la paix. Le maintien de la paix demeurera un des aspects principaux de la politique étrangère et de la politique de défense du Canada.

Toutefois, un examen plus attentif du bilan de la participation révèle que les États d'allégeance occidentale ont toujours été les intervenants les plus fidèles et qu'ils continuent de l'être. Par contraste, on a observé une baisse de l'intérêt chez les États africains et asiatiques, et une très faible participation des États communistes. Sans aucun doute, cet état de fait prête aux opérations de maintien de la paix une forte couleur occidentale.

Des conflits graves continuent de perturber la planète, avec des conséquences parfois désastreuses. Pourtant, depuis 1965, l'ONU même n'a pas réussi à mettre sur pied des opérations de maintien de la paix ailleurs qu'au Moyen-Orient. La tendance a plutôt favorisé les opérations autonomes ne relevant pas de l'ONU. La raison fondamentale en est que ni Washington ni Moscou n'est capable d'imposer sa volonté aux 159 pays membres de l'ONU. Par conséquent, au lieu de recourir à des moyens multinationaux pour gérer les crises, les deux superpuissances préfèrent suivre des politiques et des initiatives unilatérales. Peut-être jugent-ils qu'ils peuvent isolément influer sur le cours des événements d'une manière qui soit plus en accord avec leurs propres intérêts nationaux.

L'histoire des opérations de maintien de la paix montre néanmoins que ce mécanisme multinational est très efficace pour gérer les conflits. Certes, le maintien d'une force neutre pose des difficultés considérables et peut entraîner des coûts très élevés, surtout dans le cas des conflits d'origine essentiellement interne faisant intervenir des acteurs n'obéissant à aucun État; c'est d'ailleurs là un facteur caractéristique de la plupart des conflits dits internationaux ayant éclaté depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il y a aussi eu des occasions où les opérations de maintien de la paix ont réussi, mais où les effets en ont été affaiblis parce que l'étape qui devait suivre n'a pas été couronnée de succès. Néanmoins, les opérations de maintien de la paix occupent une place importante dans le schème international. On y aura certainement recours encore dans l'avenir. Il n'est pas déplacé d'espérer que le climat politique international deviendra plus propice au recours plus efficace et plus fréquent à des forces de maintien de la paix ainsi qu'à des moyens plus affirmés de recherche de la paix.

OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

OPÉRATIONS D'OBSERVATION DES NATIONS-UNIES

Acronyme	Nom	Date	Lieu
ONUST	Organisme des Nations-Unies chargé de la surveillance de la trêve	1948-présent	Israël/Moyen-Orient
UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des Nations-Unies dans l'Inde et le Pakistan	1949-présent	1948-Israël/Moyen-Orient
UNOGIL	Groupe d'observation des Nations-Unies au Liban	1958-1959	Liban
UNTEA	Office exécutif temporaire des Nations-Unies	1962-1963	Irian occidental
UNYOM	Mission d'observation des Nations-Unies au Yémen	1963-1964	Yémen
DOMREP	Mission du Représentant du Secrétaire général en République dominicaine	1965	République dominicaine

OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS-UNIES

FUNU I	Force d'urgence des Nations-Unies (Moyen-Orient)	1956-1967	Israël/Égypte (Péninsule du Sinaï)
ONUC	Opération des Nations-Unies au Congo	1960-1964	Congo (maintenant le Zaïre)
UNFICYP	Forces des Nations-Unies chargées du maintien de la paix à Chypre	1964-présent	Chypre
FUNU II	Force d'urgence des Nations-Unies (Moyen-Orient)	1973-1981	Égypte/Israël (Péninsule du Sinaï)
FNUOD	Force des Nations-Unies chargée d'observer le dégagement (Moyen-Orient)	1974-présent	Israël/Syrie (Hauteurs du Golan)
FINUL	Force intérimaire des Nations-Unies au Liban	1978-présent	Liban

OPÉRATIONS INDÉPENDANTES DE MAINTIEN DE LA PAIX ET D'OBSERVATION MENÉES EN DEHORS DU CADRE DE L'ONU

CISC	Commission internationale de surveillance et de contrôle	1954-1973	Vietnam
CICS	Commission internationale de contrôle et de surveillance	1973	Vietnam
USSSM	United States Sinai Support Mission	1976-1980	Sinaï/Égypte
MFO	Force multinationale d'observation	1979-Présent	Sinaï/Égypte
	* Force nigérienne de maintien de la paix	1979	Tchad
CMF	Commonwealth Monitoring Force	1980	Rhodésie (devenue le Zimbabwe)
MNF I	Force multinationale	1982	Beyrouth
MNF II	Force multinationale	1982-1983	Beyrouth

*Cette opération est généralement considérée comme une mission régionale africaine, bien qu'elle ne fût pas parrainée par l'OUA.

ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX ET D'OBSERVATION

	Date	Lieu
Comité d'enquête Experts militaires	1955	Costa Rica/Nicaragua
Équipe d'observation d'attachés militaires	1955	Équateur/Pérou
Comité d'enquête de conseillers militaires	1957	Honduras/Nicaragua
Comité d'enquête avec conseillers militaires	1959	Panama/Cuba
Comité d'enquête avec conseillers militaires	1963-1964	Cuba/Venezuela
Force de paix inter-américaine	1965-1966	République dominicaine
Supervision du cessez-le-feu dans la zone démilitarisée	1969-1971	Honduras/El Salvador
Vérification des effectifs du contingent britannique	1972	Grande-Bretagne/Guatemala
Observation militaire	1976	Honduras/El Salvador

ORGANISATION DE L'UNITÉ AFRICAINE OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX ET D'OBSERVATION

	Date	Lieu
Supervision du cessez-le-feu et rétablissement de l'ordre	1980	Tchad

LECTURES RECOMMANDÉES

Burns, E.L.M., *Between Arab and Israeli,* Toronto, Clarke, Irwin & Co., 1962.

Byers, R.B. et Slack, Michael, *Canada and Peacekeeping: Prospects for the Future,* Toronto, York Research Programme in Strategic Studies, 1983.

Florini, Ann et Tannenwald, Nina, *On The Front Lines: The United Nations Role in Preventing and Containing Conflict,* New York, The United Nations Association of the United States of America, 1984.

Gordon, King, *The UN In The Congo,* Carnegie Endowment for International Peace, 1962.

Rikhye, Indar Jit, *The Theory and Practice of Peacekeeping,* Londres, C. Hurst and Company, 1984.

Pelcovits, Nathan, *Peacekeeping on Arab Israel Fronts,* Bouder, Westview Press, 1984.

Wiseman, Henry (sous la dir. de), *Peacekeeping: Appraisals and Proposals,* New York, Pergamon Press, 1983.

Wiseman, Henry et Taylor, Alastair, *From Rhodesia to Zimbabwe: The Politics of Transition,* New York, Pergamon Press, 1981.

The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping, New York, Nations-Unies (Service de l'information), 1985.

La contribution du Canada au maintien de la paix. En bref, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1986.

Les opérations de maintien de la paix, Article de fond, Ottawa, Association canadienne pour les Nations-Unies, octobre 1984.
United Nations Peace-Keeping, New York, Service d'information des Nations-Unies, 1987.

ENGAGEMENTS CANADIENS EN FAVEUR DU MAINTIEN DE LA PAIX EN 1986*

Le Canada participe actuellement à cinq missions conduites sous l'égide de l'ONU.

Corée — L'attaché des Forces canadiennes à Séoul représente le Canada au sein du Groupe consultatif des nations participantes, qui relève de la Commission militaire de l'armistice (Commandement des Nations-Unies en Corée) (UNCMAC).

Inde-Pakistan — Le Canada participe aux travaux du Groupe d'observateurs militaires des Nations-Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP) en fournissant un appareil *Hercules* pour assurer le déménagement semestriel du quartier général de l'UNMOGIP entre Srinagar (Inde) et Rawalpindi (Pakistan), et vice versa.

Chypre — Le Canada fournit des troupes aux forces des Nations-Unies qui maintiennent la paix à Chypre depuis 1964. En 1985, la mission à Chypre demeurait la plus important tâche de maintien de la paix dévolue aux Forces canadiennes, 515 soldats étant affectés dans l'île.

Le contingent canadien (CCUNFICYP) est chargé d'un secteur comprenant la ville de Nicosie, où les adversaires ne sont souvent qu'à quelques mètres les uns des autres. Le contingent occupe des postes d'observation le long des lignes de cessez-le-feu, il conduit des patrouilles à l'intérieur du secteur, il fait enquête sur les violations du cessez-le-feu, il apporte ses bons offices pour régler les différends surgissant entre les forces adverses, et il assure des secours humanitaires.

Moyen-Orient — Les Forces canadiennes continuent de participer à deux opérations de l'ONU au Moyen-Orient: l'Organisme des Nations-Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST), et la Force des Nations-Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD).

En 1985, pour répondre à une demande expresse formulée par les gouvernements d'Égypte et d'Israël, le Canada a convenu en outre de faire partie de la Force multinationale d'observation basée dans la péninsule du Sinaï. Afin de donner suite à cette demande, le gouvernement canadien a envoyé dans la région 140 militaires et neuf hélicoptères *Twin-Huey* modifiés pour les opérations en milieu désertique. Le contingent canadien déployé en mars 1986 a remplacé une unité australienne d'hélicoptères.

**La contribution du Canada au maintien de la paix. En bref*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1986

Henry Wiseman est professeur au département des Sciences politiques de l'Université de Guelph. Il était autrefois Directeur des programmes de maintien de la paix à l'*International Peace Academy*, à New York.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 307, rue Gilmour, Ottawa, K2P 0P7.

Also available in English.
ISBN: 0-662-94542-5